

Westeuropäische Union

MATHIAS JOPP

Relativ unbehelligt von den Ratifizierungsproblemen des Vertrages über die Europäische Union konnten sich die WEU-Staaten zügig der Umsetzung ihrer beiden Erklärungen von Maastricht widmen. Dies betraf vor allem den operativen Ausbau der WEU als Verteidigungskomponente der künftigen Union und als europäischen Pfeiler der Atlantischen Allianz sowie ihre Erweiterung auf die anderen EG- und europäischen NATO-Mitglieder. Höhepunkte dieser völlig neuen Entwicklung bildeten die unter deutscher Präsidentschaft verabschiedete Petersberger Erklärung am 19. Juni 1992 und der Abschluß der Erweiterungsverhandlungen unter italienischer Präsidentschaft am 20. November 1992¹.

Ihrer Funktion entsprechend befaßte sich die WEU intensiv mit der Sicherheitslage in Europa, wie sie sich aus der Auflösung der Sowjetunion und der eskalierenden Krise im ehemaligen Jugoslawien ergab. Gegenüber den Nachfolgestaaten der UdSSR setzte sie sich für die Ratifizierung und Implementierung geschlossener Rüstungskontrollverträge ein; außerdem insistierte sie auf dem Rückzug der russischen Truppen aus den baltischen Staaten. Im Juni 1992 wurde ein Konsultationsforum mit den zentralosteuropäischen Staaten gegründet² und vom Ministerrat dafür plädiert, die KSZE als Regionalorganisation nach Kapitel VIII der UN-Charta zu definieren. In diesem Zusammenhang sicherten die WEU-Mitglieder zu, Krisenmanagement und friedenserhaltende Missionen der KSZE und der UN zu unterstützen.

Die operative Entwicklung der WEU

Entsprechend den Vereinbarungen von Maastricht wurden eine ganze Reihe von Maßnahmen verwirklicht, zu denen u. a. auch die Verlegung des Hauptsitzes der WEU von London nach Brüssel gehörte. Dort haben im Januar 1993 das Generalsekretariat und der neue Ständige Rat ihre Arbeit aufgenommen. Bis Mai 1993 übernahm die WEU weitgehend die Unabhängige Europäische Programmgruppe³ und ebenso einige Funktionen der Eurogruppe der europäischen Verteidigungsminister der NATO. Beides geschah im Zuge der Ausweitung der WEU auf alle europäischen NATO-Staaten. Ende April 1993 wurde das Satellitenzentrum der WEU in Spanien offiziell eingeweiht, das langfristig zur Zentrale eines von den USA unabhängigen weltraumgestützten Beobachtungssystems werden soll⁴.

Der Aufbau einer – militärischen – Planungszelle wurde im April 1993 abgeschlossen. Sie ist direkt dem Rat zugeordnet und hat nach der Petersberger Erklärung die Aufgabe, Eventualpläne für den Einsatz von Streitkräften zu

erstellen, Empfehlungen für Kommando-, Kontroll- und Kommunikationsstrukturen auszuarbeiten sowie eine aktuelle Liste über der WEU verfügbare militärische Einheiten zu führen. Der Auftrag der Streitkräfte, die der WEU durch Ad-hoc-Arrangements unterstellt werden können, geht über den Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung des Bündnisses hinaus. Er umfaßt humanitäre, friedenserhaltende und -herstellende Einsätze, die den Prinzipien der UN-Charta entsprechen müssen. Kein Mitgliedstaat ist verpflichtet, an beschlossenen militärischen Operationen teilzunehmen, wenn politische oder verfassungsbedingte Gründe dagegen sprechen. Mit ihren neugeschaffenen Organen und Aufgaben beginnt die WEU als verteidigungspolitische Komponente der europäischen Integration Konturen anzunehmen. Sie steht damit auch nicht mehr völlig im Schatten der NATO.

Die Erweiterung der WEU

In Maastricht hatten sich die WEU-Staaten darauf geeinigt, den anderen Unionsstaaten die Mitgliedschaft oder einen Beobachterstatus anzubieten und den verbleibenden europäischen NATO-Partnern die Assoziierung⁵: ein Kompromiß zwischen deutsch-französischen Vorstellungen, eine Deckungsgleichheit in den Mitgliedschaften zwischen der Union und der WEU zu erreichen, und den Interessen Großbritanniens, alle europäischen NATO-Staaten in die WEU einzubeziehen. Da zunächst lediglich Griechenland als neues Vollmitglied in Frage kam, konzentrierte sich die Debatte auf die Rechte von Beobachtern und Assoziierten. Schließlich einigten sich die Mitgliedstaaten in der Petersberger Erklärung, daß die Beobachter (Irland und Dänemark) an Ratssitzungen teilnehmen und auch zu Arbeitsgruppen eingeladen werden können. Assoziierte Mitglieder (Norwegen, Türkei und Island) haben zudem ein Rederecht – aber kein Stimmrecht, da auch sie keine Partei des WEU-Vertrages sind⁶. Durch die nunmehr 15 in der WEU vertretenen Staaten kann sie besser als zuvor den europäischen Pfeiler in der Atlantischen Allianz repräsentieren und zum Wandel des Bündnisses in Richtung einer gleichgewichtigeren Struktur beitragen.

Die Zusammenarbeit mit den zentralosteuropäischen Staaten

Ähnlich wie die NATO ist auch die WEU bestrebt, am Aufbau eines kooperativen Sicherheitssystems mitzuwirken. Das auf dem Petersberg aus der Taufe gehobene Konsultationsforum, das bisher zweimal auf Botschaferebene tagte⁷, entsprach zwar nicht ganz deutschen Vorstellungen über die Kooperation mit den zentralosteuropäischen Staaten. Seit 20. Mai 1993 tritt es jedoch jährlich auch auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister zusammen und wird durch eine neugeschaffene Beratergruppe unterstützt, die drei bis viermal im Jahr tagen soll⁸. Mit diesen Maßnahmen wird versucht, den Wünschen der Konsultationspartner, die letztlich auf eine Aufnahme in die WEU hinauslaufen, einen Schritt entgegenzukommen und gleichzeitig den enger werdenden Beziehungen dieser Staaten mit der Union gerecht zu werden. Ein besonderer Status in der WEU wurde den

Zentralosteuropäern freilich nicht gewährt, da sie auf absehbare Zukunft weder der Union noch der NATO angehören werden.

Der sicherheitspolitische Dialog soll schrittweise durch die Kooperation bei Konfliktverhütung, Krisenmanagement und "peace-keeping" sowie bei der Implementierung des KSE- und des Open Skies-Vertrages ergänzt werden. Die weitere Entwicklung hängt hier auch von den mehr atlantisch orientierten Mitgliedstaaten ab, die die Funktionen des NATO-Kooperationsrates nicht durch WEU-Aktivitäten schmälern möchten. Es bleibt dennoch zu hoffen, daß sich eine gewisse Dynamik für intensivere Beziehungen zwischen der WEU und ihren Konsultationspartnern entwickelt. Andernfalls würde das Ziel verfehlt, Zentralosteuropa ein Gefühl von Zugehörigkeit zu geben und die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für die dortigen Transformationsprozesse zu stabilisieren.

Die Beziehungen zur künftigen Union und zur NATO

Dem Vertrag von Maastricht entsprechend soll die WEU als "integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union" die Ausarbeitung und Implementierung von Unionsentscheidungen mit verteidigungspolitischen Bezügen übernehmen. Die dafür von den WEU-Staaten anvisierten engeren Arbeitsbeziehungen zwischen der WEU und den Organen der Union konnten allerdings aufgrund der Ratifizierungsprobleme des Vertrages von Maastricht nicht aufgenommen werden. Gleichwohl wurde der Rat regelmäßig durch die portugiesische, britische und dänische EG-Präsidentschaft (letztere in ihrer Rolle als Beobachter) unterrichtet. Auch ohne die Gültigkeit des Vertrages von Maastricht orientierte sich die WEU in allen entscheidenden sicherheitspolitischen Fragen wie im Falle der Jugoslawien-Krise eng am politischen Kurs der EG/EPZ.

Das Verhältnis zur NATO war 1992 von Spannungen und Rivalitäten gekennzeichnet. Klagen seitens der NATO und den USA gab es vor allem im Hinblick auf bestimmte Aspekte der operativen Entwicklung der WEU, die Etablierung des Konsultationsforums der WEU parallel zum Nordatlantischen Kooperationsrat, die Doppelarbeit von NATO- und WEU-Schiffen in der Adria sowie die Entfaltung von WEU-Aktivitäten in klassischen NATO-Domänen wie Rüstungskontrolle, Verifikation und Vertrauensbildung. Für erhebliche Belastungen der transatlantischen Beziehungen sorgte die Haltung Frankreichs, die auf eine Blockade bestimmter NATO-Entscheidungen über die Wahrnehmung neuer sicherheitspolitischer Aufgaben zielte und stattdessen die Rolle der WEU hervorzuheben versuchte.

Ein Teil dieser Probleme konnte zumindest im Ansatz gelöst werden durch die Verabschiedung eines WEU-Dokuments über die Beziehungen zur NATO und eines NATO-Dokuments über die Kooperation mit der WEU, das letztlich auch Frankreich akzeptierte⁹. Seitdem nehmen beispielsweise die Generalsekretäre beider Organisationen an den jeweiligen Ministerratstagungen teil. Eine besondere Verbindung zur NATO ergibt sich durch die teilweise vorhandene Personalunion von NATO- und WEU-Botschaftern (im Falle Großbritanniens, der Nieder-

lande, Portugals, Islands, Dänemarks, Norwegens) und die Tatsache, daß die WEU auf die Zustimmung und Unterstützung der NATO angewiesen ist, wenn sie bei militärischen Operationen auf Einheiten der NATO oder ihre Führungs-, Kommunikations- und Beobachtungssysteme zurückgreifen will. Aufgrund dieser Abhängigkeitsverhältnisse und auch wegen der amerikanischen Interessen an einer größeren sicherheitspolitischen Verantwortungsübernahme der europäischen Bündnispartner gehört die Regelung einer klaren Arbeitsteilung zwischen der NATO und der WEU zu den drängenden Aufgaben der nahen Zukunft¹⁰.

Krisenmanagement im Falle Jugoslawiens

Während des ganzen Zeitraumes 1992/93 hat sich die WEU besonders im Rahmen einer eigens dafür eingerichteten Ad-hoc-Gruppe intensiv mit der Jugoslawien-Krise befaßt, auch wenn sie nicht zu einer Wende der dortigen Ereignisse beitragen konnte¹¹. In allen Fragen des militärischen Krisenmanagements lag die Führung im wesentlichen bei Großbritannien und Frankreich, die zusammen auch den größten Anteil an den UN-Truppen im ehemaligen Jugoslawien stellen. Demgegenüber war die deutsche Position aus historischen und verfassungspolitischen Gründen eher geschwächt. Die militärischen Planungen der WEU konzentrierten sich auf humanitäre Maßnahmen und Embargo-Kontrollen und wurden alle den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt. Nach einhelliger Auffassung sollten ohne die Autorisierung durch den Sicherheitsrat keine Maßnahmen ergriffen werden. Die WEU hat sich damit im Falle der Jugoslawien-Krise – ähnlich wie die NATO – den Vereinten Nationen und den in ihrem Rahmen relevanten Konsensfindungsprozessen untergeordnet.

Die konkreten Beiträge der WEU zum Krisenmanagement bestanden in: der Entsendung von fünf bis sechs Kriegsschiffen in die Adria, um in Zusammenarbeit mit der Nato das UN-Embargo zu überwachen und durchzusetzen; der Koordinierung der Beiträge von WEU-Mitgliedstaaten für humanitäre Hilfsleistungen und für die Verstärkung der UN-Truppen in Bosnien-Herzegowina; der Vorbereitung schärferer Kontrollen des umfassenden UN-Embargos auf der Donau in Zusammenarbeit mit Ungarn, Bulgarien und Rumänien¹². Die letztgenannte Aktion der WEU-Mitgliedstaaten geht auf eine deutsche Initiative zurück und beschränkt sich auf die Entsendung von Polizei- und Zollkontrollereinheiten zur Unterstützung der Donauanrainerstaaten.

Weitere Arbeiten der WEU bezogen sich auf mögliche UN-Maßnahmen zur Absicherung des Vance-Owen-Plans. Nach seinem Scheitern infolge der Ablehnung durch die bosnischen Serben und die Washingtoner Übereinkünfte¹³ von fünf Sicherheitsratsmitgliedern (USA, Rußland, Frankreich, Großbritannien und Spanien) wird voraussichtlich die Einrichtung von Schutzzonen im Vordergrund stehen. War der Vance-Owen-Plan von der neuen US-Administration nur halbherzig und zögerlich unterstützt worden, so hatten die Westeuropäer amerikanische Vorschläge für Luftwaffeneinsätze gegen die bosnischen Serben und die Aufhebung des Waffenembargos im Falle der bosnischen Regierung abgelehnt¹⁴.

Dies hing hauptsächlich mit Befürchtungen Frankreichs und Großbritanniens zusammen, daß ihre UN-Kontingente zum Objekt von Vergeltungsmaßnahmen werden könnten. Hinzu kam, daß die militärischen Experten in der WEU (und auch in der NATO) überwiegend skeptisch gegenüber einer militärischen Konfliktlösung eingestellt sind. Die Washingtoner Beschlüsse wichen allerdings von der zuvor vereinbarten westeuropäischen Linie ab und waren von den europäischen Sicherheitsratsmitgliedern nicht mit den anderen Partnern in der Gemeinschaft und der WEU abgestimmt worden. Sie haben deshalb auf niederländischer, italienischer und deutscher Seite eine gewisse Enttäuschung und Verärgerung hervorgerufen, nicht zuletzt, weil sie eine Akzeptanz des Status quo in Bosnien-Herzegowina implizierten.

Ausblick

Im Kern besteht das Problem der Westeuropäer in der Entwicklung einer echten sicherheitspolitischen Identität, die über einen unverbindlichen Minimalkonsens bei der Reaktion auf Krisen und Konflikte hinausgeht – ein Prozeß, der sich bei gegenläufigen nationalen Interessen und unterschiedlichen sicherheitspolitischen Ausgangslagen sehr schwierig gestaltet. Die Herausbildung einer sicherheitspolitischen Identität hängt auch von institutionellen Entwicklungen ab. Tritt der Vertrag von Maastricht bald in Kraft, wird 1996 über die Frage der Eingliederung der WEU in die Europäische Union zu entscheiden sein. Sollte dann trotz unterschiedlicher Interessen – insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich einerseits sowie Großbritannien und Dänemark andererseits – eine Integration der WEU in die Union beschlossen werden, scheint wegen der starken Präferenzen für intergouvernementale Prozeduren eine Vergemeinschaftung der Verteidigungspolitik eher unwahrscheinlich. Grundsätzlich könnten sich aber auch Verzögerungen beim Projekt einer Verschmelzung von WEU und Union aufgrund der Erweiterung der Union auf die neutralen EFTA-Staaten und der WEU-Assoziierung von nicht der Europäischen Gemeinschaft angehörenden NATO-Staaten ergeben. Jedenfalls wird der Weg zu einer gemeinsamen Verteidigung im Rahmen der Union wesentlich länger sein als noch während der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht angenommen wurde.

Anmerkungen

1 Petersberger Erklärung des Ministerrats der WEU v. 19.6.1992, Europa-Archiv 14 (1992), D 479–485. Zum Ergebnis der ersten Ratstagung unter italienischer Präsidentschaft s. WEU-Kommuniqué v. 20.11.1992, Rom, Europa-Archiv 6 (1993), D 120–122.

2 Erklärung über die gegenseitigen Beziehun-

gen, verabschiedet vom Ministerrat der WEU und den Außen- und Verteidigungsministern Bulgariens, Estlands, Lettlands, Litauens, Polens, Rumäniens, der Tschechoslowakei und Ungarns, Bonn 19.6.1992, Europa-Archiv 14 (1992), D 485–486.

3 Die Unabhängige Europäische Programmgruppe aller europäischen NATO-Mitglie-

- der war geschaffen worden, um die westeuropäische Rüstungszusammenarbeit außerhalb der NATO zu koordinieren.
- 4 Vgl. Communiqué of the WEU Council of Ministers, Rome, 19. 5. 1993.
 - 5 Vgl. II. Erklärung der WEU-Staaten in Maastricht, Annex zum Vertrag über die Europäische Union.
 - 6 S. Dokument über assoziierte Mitglieder bei der WEU, Rom, 20. 11. 1992, Europa-Archiv 6 (1993), D 125–126.
 - 7 S. hierzu die WEU-Pressecommuniqués über die Tagungen des Konsultationsforums am 14. 10. 1992 in London und am 20. 4. 1993 in Brüssel.
 - 8 Vgl. Communiqué of the Meeting of the WEU Forum of Consultation at Ministerial Level, Rome, 20. 5. 1993, Abs. 2 und 9.
 - 9 Vgl. Atlantic News 2471 v. 11. 11. 1992, S. 1–2.
 - 10 S. in diesem Zusammenhang: Gantz, Nannette/Roper John (Hrsg.): *Towards a new Partnership. US-European relations in the post-Cold War era*, The Institute for Security Studies, Western European Union, Paris 1993.
 - 11 Zu den Positionen der WEU vgl. exemplarisch: Erklärung zum ehemaligen Jugoslawien des WEU Ministerrats in Rom am 20. 11. 1992, Europa-Archiv 6 (1993), D 122–123; Declaration on implementation of UN-sanctions in the former Yugoslavia, WEU Council of Ministers, Luxemburg, 5. 4. 1993.
 - 12 Vgl. hierzu die entsprechenden Beschlüsse in: Communiqué of the Extraordinary Meeting of the WEU Council of Ministers on the Situation in Yugoslavia, Helsinki, 10. 7. 1992; Communiqué of the Extraordinary Meeting of the WEU Council of Ministers, London, 28. 8. 1992; Communiqué of the WEU Council of Ministers, Rome, 19. 5. 1993 (paragraph 4, 5, 6).
 - 13 S. zu dem in Washington beschlossenen Aktionsprogramm: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 24. 5. 1993.
 - 14 Vgl. hierzu den Bericht in: Agence Europe 5977 v. 10./11. 5. 1993 über die Ergebnisse des Treffens der EG-Außenminister am 10. 5. 1993 in Brüssel.

Weiterführende Literatur

- Eckelen, Willem van: The WEU in the emerging European security architecture, in: *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 21, No. 4, special issue 1, Februar 1992.
- Ders.: WEU's agenda after Maastricht, in: *NATO Review*, April 1992.
- Ders.: WEU's responsibilities and the future of European security in a pan-European context, in: *NATO Review*, Special Edition for the countries of Central and Eastern Europe, August 1992.
- Forster, Anthony/Menon, Anand/Wallace, William: A Common European Defence?, in: *Survival*, Vol. 34, No. 3, Autumn 1992, S. 98–118.
- First and second part of the thirty-eighth annual report of the Council to the Assembly of Western European Union, Assembly Documents 1343 (18th November 1992) and 1361 (19th April 1993).
- Jopp, Mathias/Schmidt, Peter/Rummel, Reinhardt (Hrsg.): *Integration and Security in Western Europe. Inside the European Pillar*, Boulder/San Francisco/Oxford 1991.
- Myers, Julia A.: *The Western European Union: Pillar of NATO or Defence Arm of the EC?*, Centre for Defence Studies, London Defence Studies 16, 1992.
- Podraza, Andrzej: *The Western European Union and Central Europe: A new relationship*, The Royal Institute of International Affairs, RIIA Discussion Papers 41, 1992.
- Western European Union: Information Report to the WEU Assembly*, 38th ordinary session, Feb. 1993, Rapporteurs: Mr. Lopez Henares and Mr. Tummers.